Proyecto de Ley N°....4542/2018-CR

Los congresistas que suscriben, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.



FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley

COPIA

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto al sistema nacional electoral.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 18, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones
Modifíquese los artículos 18, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones en los siguientes términos:

"Artículo 18.- Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección el quinto domingo después de la primera elección, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta."

"Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

El Congreso se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.

Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.

Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se les asigna 32 escaños, número proporcional a su representación en la población de cada región. Para ello serán elegidos según sus usos y costumbres a través de las organizaciones

representativas de los pueblos indígenas, respetando la alternancia por género y por pueblo originario.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.
A las circunscripciones electorales no se les pueden asignar más de cinco (5) escaños, distribuidos proporcionalmente a la población electoral.

La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora."

"Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir cincuenta por ciento (50%) de mujeres y 50% de hombres, ubicados de manera alternada, es decir, una mujer-un hombre o un hombre-una mujer. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. - Número de congresistas

En las Elecciones Generales del año 2021, se eligen **132 congresistas**, a razón de 98 en circunscripciones electorales ordinarias, treinta y cuatro **(34) en circunscripciones electorales especiales**, de los cuales **treinta y dos (32) corresponden para pueblos indígenas** y dos (2) para peruanos en el extranjero.

Segunda.- Organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas

Agréguese a la Ley de Organizaciones Políticas el art 27 que considera que las organizaciones representativas de los pueblos indígenas son organizaciones políticas. Su funcionamiento interno y designación de representantes se rigen conforme a sus usos y costumbres, según el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

RICHARD ARCE CÁCERES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República

TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República

MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

César Villanueva Arévalo
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

ORACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

RICHARD ARCE CÁCERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

WILBERT ROZAS BELTRAN
Congresista de la República

Congreso de la República
Edificio Hospicio Ruiz Dávila
Jr. Ancash Nº 569 – Cercado de Lima
Teléfono: (51) 311-7777 Anexo 7379

PROPUESTA LEGISLATIVA PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PERÚ

La presente propuesta fue construida de manera colectiva durante el solsticio de invierno que dio inicio al año 5527 andino (21 de junio de 2019 de la era moderna) por las principales organizaciones indígenas nacionales y regionales del país, a partir de la revisión de experiencias internacionales y del balance de las experiencias nacionales.

En consenso, se estableció que el actual sistema de cuotas no ha permitido la representatividad indígena en los gobiernos locales y regionales donde está determinado, pues al ser indicativas y no tener un ordenamiento, no se logra alcanzar un puesto de regidor o consejero. El sistema de cuotas establece que en las listas de partidos que compiten en una elección se debería considerar el porcentaje de 15% candidaturas indígenas. El problema de las cuotas es que su resultado no está asegurado y la realidad corrobora esta situación. Pero además el sistema de cuotas, en los últimos tres periodos legislativos se ha tenido una sub representación de congresistas indígenas, en un promedio de una a dos representantes cada periodo, lo que da cuenta que este número es insuficiente para una real representación para la agencia y defensa de los derechos de los pueblos. Problemática que se constata en el modelo colombiano que parece haber servido de inspiración a las propuestas legislativas en discusión.

Se reconoció que el modelo de una circunscripción especial permite una elección por indígenas y para indígenas, pero que respetando los principios democráticos y de promoción de igualdad a partir del equilibrio de desigualdades, la participación indígena debe ser proporcional a la población en el país, de la misma forma en que se distribuyen los escaños en los 26 distritos electorales vigentes, donde la mayor proporción la representa Lima por concentrar a la mayor población del país. El Censo Nacional 2017 ha determinado que la población indígena peruana representa el 25.6% del total de peruanos, y esa es la proporción en que debe estar representada en el Congreso de la República.

Asimismo, en concordancia con la Constitución Política que otorga autonomía organizativa a los pueblos indígenas organizados en comunidades, además de los derechos colectivos que les asisten establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ser pueblos indígenas y tribales, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre Derechos de Pueblos Indígenas y las sentencias

de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados a la participación política de los pueblos indígenas, además de estar fundamentado la exigencia de representantes indígenas en todos los niveles de gobiernos estos pueden organizarse según sus usos y costumbres. Un ejemplo concreto de que la elección de representantes se haga a través de sus usos y costumbre es el

Estado de Oaxaca en México, y que los estudiosos han recomendado que dicho país extienda a la representación legislativa.

En ese sentido, los partidos políticos responden a sus propias ideologías y propuestas, que no responden necesariamente a la visión de los pueblos indígenas, y no todos tendrían incorporadas una agenda por los pueblos indígenas, ya que esta incluso puede ser contraria a su propuesta ideológica. La Corte IDH se ha pronunciado sobre la participación política a través de organizaciones políticas distintas a los partidos políticos, es el caso **Yatama vs. Nicaragua (2005).** De modo que lo más razonable y coherente con la presente propuesta es que las elecciones de los representantes indígenas sean también a través de sus propias organizaciones previamente reconocidas por el ente competente (Ministerio de Cultura), contando con la participación y asistencia de los órganos que conducen las elecciones como la Organización Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones.

A fin de garantizar que una vez electos, los representantes defiendan los intereses y agenda indígena para el que fueron elegidos, se propone que las organizaciones indígenas puedan desarrollar una vigilancia, que sea vinculante, en el sentido de proponer su investigación y/o suspensión, sin perjuicio de los mecanismos legales ordinarios vigentes.

Finalmente, es oportuna y necesario el debate que incluya la participación política efectiva de representantes de pueblos indígenas en los tres niveles de gobierno, más aún, en la actual reforma política propuesta por el Poder Ejecutivo. Los pueblos indígenas del Perú no pueden ni deben seguir excluidos en la construcción del actual Estado, precisamente una norma con escaños reservados, asegurará un número de representantes indígenas que permitirá su inclusión de manera progresiva. El actual proyecto de ley 4186-2019-PE, contempla un escaño, el cual es insuficiente pero sobre todo vulnera el derecho de igualdad y no discriminación. Por otro lado se propone que los escaños indígenas sean ocupados respetando la alternancia por género, y estableciendo un mecanismo de alternancia proporcional que garantice la representación de los pueblos indígenas reconocidos por el Estado peruano.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ejecutivo ha presentado el Proyecto de Ley N° 4186-2018-PE, "Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional", cuya esencia es la eliminación del voto preferencial, considerando que ha debilitado a los partidos y distorsionado los proyectos. Asimismo, busca mejorar la representación de grupos en situación de desventaja como las mujeres y los pueblos indígenas. En ese sentido, la presente propuesta respeta el contenido y la esencia del proyecto de ley, y busca mejorarla para una mayor representatividad de los pueblos indígenas a partir de la realidad nacional, que reconoce a 55 pueblos indígenas organizados en cerca de diez mil comunidades campesinas y nativas que representan el 25,6%de la población total de nuestro territorio. Esta propuesta además va en concordancia con la experiencia internacional, y toma cuenta las propuestas de los propios pueblos indígenas, de acuerdo con los derechos reconocidos nacional e internacionalmente que les protegen.

Si hacemos una revisión sobre cuál ha sido la relación del Estado con los pueblos indígenas u originarios, hay que remontarse a la fundación de la República peruana, donde las elecciones eran desarrolladas entre el poder ejecutivo y el legislativo. A inicios del siglo XIX el voto estaba reservado para los varones mayores de 21 años alfabetos; existía un sufragio *capacitario*, de acuerdo con la –supuesta- capacidad intelectual. Esta medida totalmente discriminatoria impedía en la práctica el voto a los pueblos afroperuanos e indígenas, que en su mayoría no accedían a la escolaridad.

El derecho al voto estuvo reservado para los varones hasta 1955, año en que las mujeres alfabetas mayores de 21 años adquirieron la totalidad de sus derechos políticos. La Constitución de 1979, dada con el retorno a la democracia, es la que finalmente establece el sufragio universal para varones y mujeres mayores de edad (18 a más), sin restricciones por condición civil, de letrado u otra, exceptuando la prohibición a policías y militares en actividad. Puede señalarse que de manera general que pueblos indígenas y afroperuanos tuvieron la capacidad plena de elegir (y ser elegidos) a partir de la Constitución de 1979 (Ríos, 2015), Votando oficialmente desde 1980 aunque en la práctico, la mayoría no participo puesto que no contaban con Libreta Electoral.

1. Derecho Antidiscriminatorio:

Anne Phillips profesora de teoría política menciona que en las democracias contemporáneas las tres categorías más acusadas de exclusión política están referidas al género, la etnicidad y la clase; ante ellas y exclusivamente ante la necesidad de una representación más igualitaria de acuerdo a los grupos culturales distintos, es urgente contar con una presencia definida de representantes indígenas.

Desde la mirada de los principios democráticos y contra la discriminación, Sartori (1993) propone cinco criterios de igualdad: (1) Participaciones iguales para todos, (2) Participaciones proporcionales en función de las diferencias relevantes, (3) Participaciones desproporcionales para reparar las diferencias relevantes, (4) A cada uno según su capacidad, (5) A cada uno según su necesidad. El autor propone que para lograr la igualdad se debe equilibrar las desigualdades a través de un sistema de compensaciones, entre las que destacan las políticas de acción afirmativa.

Entre las **acciones afirmativas**, se distinguen las leyes de cuotas y las reservas de escaños. Actualmente, el sistema electoral peruano considera tres formas de cuota, por género, para jóvenes y para comunidades nativas. Sin embargo, estos mecanismos no han logrado hasta ahora su objetivo de lograr la mayor participación política y mayores autoridades y representantes pertenecientes a estos grupos.

2. Experiencias de Cuotas y Escaños:

El sistema de cuotas en el caso peruano asignado para locales, no ha funcionado, sus resultados han sido muy exiguos desde su inclusión en la reforma a la Ley de Elecciones Municipales el 2002, el problema con las cuotas es que su resultado no está asegurado, los partidos políticos en el Perú han desnaturalizado su objetivo.

Otro mecanismo asociado a las cuotas, menos popular pero más efectivo en los resultados es la reserva de escaños, que puede ser utilizado para asegurar la representación de diferentes identidades colectivas que interactúan con el Estado nacional. Existen escaños reservados para minorías étnicas o religiosas claramente identificadas, existiendo esta modalidad en 18 democracias en el mundo, en países tan diversos como Colombia (comunidades negras e indígenas), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas, eslovacas, rutenas, ucranianas, alemanas y austriacas), la India (tribus y castas), Jordania (cristianos y circasianos), Níger (tuareg), Nueva Zelandia (maorí), Pakistán (minorías no musulmanas), Palestina (cristianos y samaritanos), Samoa (minorías no indígenas), Eslovenia (húngaros e italianos) y Taiwán (comunidad aborigen). (Medina, 2010).

Algunas sociedades étnicamente heterogéneas han llevado el concepto de escaños reservados a su extensión lógica. Los escaños no sólo son divididos sobre una base comunitaria, sino que el sistema de representación en la legislatura en su conjunto se basa de igual forma en consideraciones comunitarias. Los escaños reservados no se aplican para sectores dentro de una sociedad (mujeres, minorías sexuales, etc.) sino para representar identidades diferenciadas del Estado. Existe un registro electoral por separado para cada comunidad específica, la cual sólo elige a miembros de su "propio grupo" a la legislatura. Esto se asemeja a las demandas recogidas por el JNE en noviembre de 2011 donde las comunidades indígenas amazónicas propusieron un sistema

de reserva de escaños con elecciones de acuerdo con sus costumbres ancestrales.

Entre las experiencias en América Latina de medidas afirmativas para poblaciones indígenas destacan las siguientes:

Colombia:

En la Constitución Política vigente se considera dos senadores elegidos por comunidades indígenas en una circunscripción nacional especial, mientras que la Cámara de Representantes, la elección se da mediante circunscripciones territoriales y especiales, pudiéndose establecer por ley una circunscripción que garantice la participación de Representantes de grupos étnicos.

Pacari observa algunas limitaciones como **la falta de una proporcionalidad entre el porcentaje poblacional indígena y, la "cuota" de dos senadores**, lo que estaría afectando al número de representantes al que tienen derecho los pueblos indígenas, más aún cuando son varios los pueblos indígenas y su representación directa se ve limitada.

Ante estas deficiencias, propone compensarlas con las representaciones que se logren por la vía de las circunscripciones territoriales o especiales, para lo que se requiere que se incorpore en la legislación el sistema de elección de los pueblos indígenas, la participación electoral por la vía de los partidos políticos no permitirá la reconstitución de los pueblos ni su desarrollo pues el ideario de los partidos no es compatible con el de los pueblos indígenas.

Bolivia:

La actual Constitución en su artículo 148 establece que cada departamento tendrá cuatro senadores, pero no se reconoce a los pueblos indígenas, por lo que al igual que en otros países de la región, la participación política y electoral de los miembros de pueblos indígenas para acceder a los distintos niveles de representación se da por intermedio de los partidos políticos que incorporan en sus listas a candidatos indígenas. El artículo 147° de la actual Constitución señala:

> *"I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.*
> *II. En la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.*
> *III. La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica."*

La Ley del Régimen Electoral que prevé la presencia de personas de origen indígena originario campesino en las diversas instancias de representación local, parlamentaria y de justicia. Asimismo, incorpora el "ejercicio de la democracia comunitaria según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos." Esta ley en su artículo N° 57 establece **siete escaños para las circunscripciones especiales,** reconociendo a

determinados pueblos por departamento, incluyendo a los afros bolivianos en La Paz. Pese a ello, este mecanismo no ha resuelto la representatividad respecto a la diversidad de pueblos indígenas existentes en Bolivia, invisibilizando sobre todo a los pueblos amazónicos.

México:
La constitución política de este país no considera en la conformación del Congreso de la Unión (ni como diputados federales, ni locales) un porcentaje de representación indígena, por lo que su participación se da a través de los partidos políticos, para lo que las diversas organizaciones indígenas negocian con los partidos para alcanzar un puesto expectante en las listas de candidatos del PRI o del PRD. Quienes logran un escaño, luego deben negociar al interior de las bancadas que conforman, que no tienen dentro de sus agendas la problemática de los pueblos indígenas.

Oaxaca:
Un caso aparte es el del Estado de Oaxaca, donde conviven quince pueblos indígenas, y cuya constitución local les reconoce el derecho a ser elegidos por los usos y costumbres de los mismos pueblos, es decir, las autoridades municipales son elegidas a través del sistema de elección de los pueblos indígenas.

Durante años, los pueblos no se sentían representados e iniciaron una serie de acciones judiciales, hasta que la Sala superior reconoció que los actores solicitaban la protección de sus derechos políticos de votar, por sí mismos. Es importante resaltar los argumentos expresados por los actores, en el sentido de que éstos evidenciaron que se vulneraba el artículo 35 de la Constitución mexicana respecto de la prerrogativa ciudadana de votar y ser votados para los cargos de elección popular, ya que, desde tiempo inmemoriales, esos pueblos indígenas habían aplicado sus usos y costumbres para elegir a sus autoridades municipales en asamblea general. Derecho también reconocido en el Convenio OIT N° 169.

El análisis realizado por González y Martínez (2011) al respecto es de vital importancia para la comprensión de la presente propuesta legislativa:

> *"(…) la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades, pues conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, puesto que el ámbito de incidencia únicamente se da en el seno de la colectividad, o bien, puede impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.*
> *Por lo anterior, en las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el*

proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección contemplados en la Constitución, por tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental, lo que tampoco significa que merced al ejercicio de este derecho constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas."

3. Sobre la Proporcionalidad:

El último Censo Nacional de Población del 2017 arrojó por primera vez información sobre la población indígena del país, a través del criterio de auto identificación étnica, que viene siendo empleado por diversos países de la región, siendo el Perú uno de los últimos en incorporar este criterio para identificar a los sujetos indígenas y afroperuanos. El resumen de dichos resultados se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1: Resultados descriptivos de las Categorías de Auto identificación Étnica

CUADRO DE RESULTADO DE RECODIFICACIÓN DE LA PREGUNTA 25

PREGUNTA 25:
POR SUS COSTUMBRES Y SUS ANTEPASADOS, ¿USTED SE SIENTE O CONSIDERA:

1. Quechua
2. Aimara
3. Nativo o indígena de la Amazonía
4. Perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario
5. Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente
6. Blanco
7. Mestizo
8. Otro

Población indígena u originaria de los Andes	**5 771 885**
Quechua	5 179 774
Aimara	548 311
Parte de otro pueblo indígena u originario	43 800
Población afroperuana	**828 894**
Negro, moreno, zambo, mulato / pueblo afroperuano o afrodescendiente	828 894
Población indígena u originaria de la Amazonia	**212 823**
Nativo o indígena de la Amazonía	212 823
Otra autoidentificación	**16 382 789**
Blanco	1 366 931
Mestizo	13 965 255
Otro	132 490
Cholo	23 599
Culturas preincas	6 856
Andinos	2 331
Pueblos indígenas de otros países	190
Trigueño	77 269
Nikkei	22 535
Tusan	14 307
No sabe / No responde	771 026
TOTAL	**23 196 391**

Fuente INEI 2018

Tabla 2: Porcentajes poblacionales de los principales grupos de auto identificación étnica:

Auto identificación étnica	Absoluto	%
Mestizo	13 965 254	60,2
Quechua	5 176 809	22,3
Blanco	1 366 931	5,9
Afrodescendiente	828 841	3,6
Aimara	548 292	2,4
Nativo o indígena de la Amazonía	79 266	0,3
Asháninka	55 489	0,2
Parte de otro pueblo indígena u originario	49 838	0,2
Awajún	37 690	0,2
Shipibo Konibo	25 222	0,1
Nikkei	22 534	0,1
Tusan	14 307	0,1
Otro	254 892	1,1
No sabe/No responde	771 026	3,3
Total	23 196 391	100,0

Fuente: Elaboración a partir de los resultados del Censo Nacional 2017.

De acuerdo, con dichos resultados, la proporción de población indígena, agrupando a quechuas, aimaras, nativos de la Amazonía, awajún, shipibo konibo y otros pueblos suma un total de 25.6% de la población peruana, que es la que debiera estar representada en el Congreso de la República. Para el presente proyecto, se sugiere redondear al número absoluto inferior, es decir **25%** y facilitar de esa forma el cálculo de escaños a reservar, que sobre un total de 130, representarían un total de **32 congresistas indígenas**.

4. **Sobre la forma de elección:**

Ya el Proyecto de Ley 4186 propone diferenciar en listas independientes a los candidatos indígenas y no indígenas, de modo que donde exista población indígena, esta votación impactará en la elección de representantes en los departamentos o distritos electorales donde exista esta presencia. Sin embargo, esta propuesta es imperfecta, en tanto el actual Censo Nacional de Población determina la existencia de población indígena en los 26 distritos electorales actuales, aunque no en todas encontramos presencia de organizaciones que legitimen los posibles liderazgos.

En ese sentido, no sería proporcional para un distrito electoral como Tumbes tener un candidato indígena que no sea representativo de dicha población y que pueda distorsionar su representatividad. Del mismo modo, una región como Apurímac o Puno podrían pasar al extremo de solo tener representantes indígenas, dejando a la población mestiza que es mayoritaria en el Perú sin representación. Otra problemática se observaría en regiones que tienen tanto población indígena andina como amazónica, caso de Huánuco, Junín, Cusco, Pasco, etc. y de las regiones amazónicas donde hay mayor variedad de pueblos originarios, donde los minoritarios jamás alcanzarían el ejercicio a la representación que es el objetivo de esta acción afirmativa de reserva de escaños.

El PL 4186/2019 sostenía que en cuanto se tuviera una mejor identificación se debiera avanzar a un padrón especial, y que dicho grupo de ciudadanos fueran los únicos que puedan elegir y ser elegidos parte de la representación indígena. Ese supuesto está ya dado hoy con los resultados del Censo Nacional de Población, a continuación, mayor detalle sobre la auto identificación por departamento.

CUADRO N° 2.71
PERÚ: POBLACIÓN CENSADA DE 12 Y MÁS AÑOS DE EDAD POR AUTOPERCEPCIÓN ÉTNICA, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2017
(Absoluto y porcentaje)

Departamento	Total de población de 12 y más años	Autopercepción étnica									
		Mestizo		Quechua		Blanco		Afrodescendiente		Aimara	
		Absoluto	% del total	Absoluto	% del total	Absoluto	% del total	Absoluto	% del total	Absoluto	% del total
Total	23 196 391	13 965 254	60.2	5 176 809	22.3	1 366 931	5.9	828 841	3.6	548 292	2.4
Amazonas	281 605	202 418	71.9	8 196	2.9	12 470	4.4	9 458	3.4	171	0.1
Áncash	850 507	458 022	53.9	289 222	34.0	49 175	5.8	26 925	3.2	816	0.1
Apurímac	315 006	31 167	9.9	265 041	84.1	3 034	1.0	795	0.3	974	0.3
Arequipa	1 118 223	606 628	54.2	350 183	31.3	55 093	4.9	24 259	2.2	36 390	3.3
Ayacucho	479 120	62 870	13.1	389 029	81.2	9 516	2.0	3 893	0.8	1 002	0.2
Cajamarca	1 026 734	784 568	76.4	63 553	6.2	76 953	7.5	59 924	5.8	739	0.1
Prov. Const. del Callao	799 608	569 051	71.2	81 554	10.2	61 576	7.7	38 346	4.8	4 987	0.6
Cusco	950 323	177 487	18.7	710 308	74.7	12 458	1.3	2 287	0.2	4 070	0.4
Huancavelica	266 825	38 860	14.6	215 551	80.8	5 222	2.0	221	0.1	193	0.1
Huánuco	551 601	246 124	44.6	236 853	42.9	24 130	4.4	12 585	2.3	1 060	0.2
Ica	662 444	469 720	70.9	95 056	14.3	38 119	5.8	33 280	5.0	2 294	0.3
Junín	969 059	508 587	52.5	337 736	34.9	34 700	3.6	4 361	0.5	2 128	0.2
La Libertad	1 379 613	1 037 583	75.2	40 649	2.9	144 606	10.5	102 034	7.4	1 303	0.1
Lambayeque	935 564	686 809	73.4	39 543	4.2	83 908	9.0	78 638	8.4	785	0.1
Lima	7 782 282	5 268 975	67.7	1 273 406	16.4	550 113	7.1	220 773	2.8	49 428	0.6
Loreto	623 029	473 106	75.9	8 758	1.4	11 884	1.9	17 010	2.7	464	0.1
Madre de Dios	105 503	48 411	45.9	36 449	34.5	3 444	3.3	2 792	2.6	2 115	2.0
Moquegua	142 211	73 357	51.6	20 746	14.6	5 703	4.0	3 734	2.6	29 821	21.0
Pasco	196 780	85 540	43.5	74 092	37.7	7 448	3.8	1 571	0.8	411	0.2
Piura	1 410 686	1 067 317	75.7	30 972	2.2	114 682	8.1	124 961	8.9	1 105	0.1
Puno	944 083	52 074	5.5	537 972	57.0	5 837	0.6	390	0.0	318 363	33.7
San Martín	608 404	489 623	80.5	30 997	5.1	24 516	4.0	28 723	4.7	560	0.1
Tacna	269 027	132 669	49.3	19 708	7.3	8 678	3.2	4 674	1.7	88 398	32.9
Tumbes	171 351	125 955	73.5	3 321	1.9	15 383	9.0	19 696	11.5	150	0.1
Ucayali	356 803	268 333	75.2	17 914	5.0	8 283	2.3	7 511	2.1	565	0.2
Provincia de Lima 1/	7 060 760	4 773 723	67.6	1 147 381	16.3	507 039	7.2	194 661	2.8	47 888	0.7
Región Lima 2/	721 522	495 252	68.6	126 025	17.5	43 074	6.0	26 112	3.6	1 540	0.2

Continúa...

Conclusion.

Departamento	Autopercepción étnica								No sabe / No responde
	Nativo o indígena de la amazonia	Ashaninka	Parte de otro pueblo indígena u originario	Awajún	Shipibo Konibo	Nikkei	Tusan	Otro	
Total	**79 266**	**55 489**	**49 838**	**37 690**	**25 222**	**22 534**	**14 307**	**254 892**	**771 026**
Amazonas	5 562	10	253	29 255	20	12	2	1 437	12 341
Áncash	123	15	259	20	48	170	200	4 630	20 882
Apurímac	85	26	7 847	8	24	5	13	678	5 309
Arequipa	342	84	1 561	23	141	148	212	15 050	28 109
Ayacucho	119	142	232	11	31	12	11	1 442	10 810
Cajamarca	874	9	1 307	763	19	29	41	7 310	30 645
Prov. Const. del Callao	1 038	99	502	88	204	1 007	613	11 468	29 075
Cusco	5 570	1 219	1 482	24	118	140	52	3 491	31 617
Huancavelica	17	25	51	2	3	2	2	298	6 378
Huánuco	973	791	163	11	406	55	79	3 159	25 212
Ica	255	50	258	43	444	179	502	6 592	15 652
Junín	6 877	28 614	6 451	31	221	221	138	5 898	33 096
La Libertad	412	38	1 596	156	107	553	592	18 467	31 517
Lambayeque	335	16	3 950	265	45	352	503	17 033	23 362
Lima	9 702	1 667	7 586	938	2 572	19 145	10 482	110 197	257 298
Loreto	31 864	59	9 407	3 654	3 618	38	176	14 435	48 556
Madre de Dios	2 909	67	173	18	423	95	12	1 103	7 492
Moquegua	82	11	1 556	4	22	22	54	2 317	4 782
Pasco	3 440	8 784	512	9	38	3	4	632	14 296
Piura	288	13	831	70	32	152	388	16 985	52 890
Puno	87	27	929	5	27	11	18	2 095	26 248
San Martín	1 798	22	2 258	2 123	63	58	64	4 399	23 200
Tacna	156	24	207	7	65	30	53	2 677	11 681
Tumbes	42	9	81	28	5	15	27	1 491	5 148
Ucayali	6 316	13 668	386	134	16 526	80	69	1 608	15 410
Prov.de Lima 1/	9 451	1 595	6 770	904	2 435	18 335	10 117	104 156	236 305
Región Lima 2/	251	72	816	34	137	810	365	6 041	20 993

1/ Comprende los 43 distritos de la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda.

Siendo ya una elección por y para indígenas, el siguiente paso lógico es que sea también a través de sus propios mecanismos de elección, para garantizar el principio elemental de representatividad, que es defender la agenda e intereses de los indígenas. Aunque el conjunto de reformas logre fortalecer a los partidos políticos, estos responden a sus propias ideologías y propuestas, que no responden necesariamente a la visión de los pueblos indígenas.

No todos, o muy pocos partidos podrían incorporar de manera coherente en su agenda los intereses y demandas de los pueblos indígenas, ya que esta incluso puede ser contraria a su propuesta ideológica. No se puede forzar a los partidos

a incorporar una agenda o una ideología que no les es propia, pues contraviene todo principio democrático. Tampoco existe una disposición en la Convención Americana donde el derecho a postularse como candidatos deba ser únicamente a través de un partido político, es más la Corte IDH señaló que imponer a los pueblos indígenas una forma de participación política distinta a su forma propia de organización no es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso de pueblos indígenas, la Corte IDH señaló que limitar la participación política solo a través de partidos políticos resulta una restricción innecesaria al derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas para el caso concreto, de YATAMA:

> *"No se desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario "[e] y de otras organizaciones políticas".*
> Además señala "*(…) [L]a Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional.*"
>
> Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Yatama contra Nicaragua, Sentencia de Excepciones Preliminares, citado en GTPI-CNDH, 2018.

Siguiendo esta línea argumental, al generarse una circunscripción especial indígena, el Estado debería aceptar la participación de las organizaciones indígenas, así como sus métodos, y no pedir que se sumen a los partidos y movimientos, y acepten sus reglas, sino aceptar las reglas de convivencia y toma de decisiones indígenas. Es por ello que la fórmula de una circunscripción propia debe ir de la mano inseparablemente de formas propias de elección, y viceversa para resguardar los principios del derecho antidiscriminatorio y del estado democrático.

Esta solución es coherente con lo establecido en el Convenio 169/OIT el cual en su art. 4 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la salvaguarda de sus derechos; el artículo 5 establece la obligación estatal respetar los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas, lo que implica la obligación de respetar sus formas de organización y

adopción de decisiones. Además el art. 6 inc. c. establece la obligación estatal de establecer los medios necesarios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas.

En la misma línea, el artículo 5 de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas se señala expresamente que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas. El art. 33. 3 aclara que tienen derecho a determinar la estructura y composición de sus instituciones conforme a sus propios procedimientos Por su parte el art. 18 de la Declaración establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

También la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas reconoce en su artículo XIII inc. 3 el derecho de los pueblos indígenas a que se reconozcan y respeten sus formas de organización política. El artículo XXI de la Declaración señala expresamente que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión, y a participar como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes. Por su parte el art. XXIII dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestionen que afecten sus derechos, incluyendo la elaboración de leyes.

Finalmente, para proteger a los pueblos aún más minoritarios en su ejercicio a ser elegidos y elegir en esta circunscripción de deberá diseñar un mecanismo de alternancia o secuencia entre pueblos que sea proporcional y representativo de los mismos a través de un consenso entre las organizaciones indígenas que actualmente les representan.

El mecanismo de paridad y alternancia en razón de género que forma parte de las propuestas de reforma, afectaría igualmente a la presente circunscripción. De modo que al final se tendrían 16 congresistas indígenas mujeres y 16 congresistas indígenas varones, tanto andinos como amazónicos.

5. Análisis Costo Beneficio

De aprobarse la propuesta, se deberá coordinar con el Ministerio de Cultura para determinar el número de pueblos originarios existentes, así como las organizaciones debidamente reconocidas, y diseñar en consulta con dichas organizaciones y con la asesoría de la ONPE y JNE el mecanismo de elecciones al 2021. El reconocimiento de los pueblos y organizaciones es una función del Ministerio de Cultura, lo mismo que la asesoría de los entes electorales a quien lo solicite, por lo tanto, no constituyen un gasto adicional para el Estado.

Esta propuesta colocará al Congreso de la República del Perú a la vanguardia de las experiencias de reconocimiento de representación y participación ciudadana de pueblos indígenas en la región y el mundo, además que mejorará su legitimidad. Esto a su vez favorecerá la legitimidad y confianza de los pueblos indígenas en las instituciones públicas y al sistema democrático, reduciendo los riesgos de conflictividad social, al tener un vehículo directo para la expresión de sus necesidades y propuestas.

6. Impacto de la Norma en la legislación vigente

La propuesta implica la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en lo relativo a sistema electoral aplicable para las Elecciones Presidenciales y Congresales, en el artículo 21 de la siguiente manera:

Texto Vigente:

Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.

Texto Propuesto:

Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

El Congreso se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.

Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.

Congreso de la República
Edificio Hospicio Ruiz Dávila
Jr. Ancash Nº 569 – Cercado de Lima
Teléfono: (51) 311-7777 Anexo 7379